

УДК 342.1

**Небрат Олена Олександрівна –**

кандидат юридичних наук, доцент,  
професор кафедри адміністративного права та процесу  
Харківського національного університету внутрішніх справ

***Olena O. Nebrat –***

candidate of juridical sciences, associate professor,  
professor of the department of administrative law and proceedings,  
Kharkiv National University of Internal Affairs  
(27, prosp. 50-richya SRSR, Kharkiv, Ukraine)

***Салманова Олена Юріївна –***

кандидат юридичних наук, доцент,  
начальник кафедри адміністративного права та процесу  
Харківського національного університету внутрішніх справ

***Olena Yu. Salmanova –***

candidate of juridical sciences, associate professor,  
head of the department of administrative law and proceedings,  
Kharkiv National University of Internal Affairs  
(27, prosp. 50-richya SRSR, Kharkiv, Ukraine)

## **Адміністративні акти як засоби протидії корупції в органах внутрішніх справ**

У статті автор досліджує адміністративні акти органів внутрішніх справ, їх сутність, ознаки та види. Розглядається проблема реалізації правових розпоряджень, які стосуються протидії корупції в органах внутрішніх справ. Узагальнено основні точки зору щодо індивідуальних адміністративних актів органів внутрішніх справ та пропозиції стосовно вдосконалення законодавства у цій сфері. Визначено, що індивідуальні акти найбільш поширені в практиці державно-управлінської діяльності, оскільки вони найбільшою мірою відповідають її виконавчому призначенню і служать найважливішим засобом оперативного вирішення поточних питань управління. Зазначено, що на підставі та на виконання законів, які визначають механізм протидії корупції, в органах внутрішніх справ приймається цілий ряд актів застосування норм адміністративного права.

**Ключові слова:** адміністративні акти, органи внутрішніх справ, корупція, законність, контроль, нагляд, провадження, компетенція, відповідальність.

В статье автор исследует административные акты органов внутренних дел, их сущность, признаки и виды. Рассматривается проблема реализации правовых предписаний, касающихся противодействия коррупции в органах внутренних дел. Обобщены основные точки зрения в отношении индивидуальных административных актов органов внутренних дел и предложения по совершенствованию законодательства в этой сфере. Определено, что индивидуальные акты наиболее распространены в практике государственной-управленческой деятельности, поскольку они в наибольшей степени соответствуют его исполнительному назначению и служат важнейшим средством оперативного решения текущих вопросов управления. Указано, что на основании и во исполнение законов, которые определяют механизм противодействия коррупции, в органах внутренних дел принимается целый ряд актов применения норм административного права.

**Ключевые слова:** административные акты, органы внутренних дел, коррупция, законность, контроль, надзор, производство, компетенция, ответственность.

***O.O. Nebrat, O.Yu. Salmanova Administrative Acts as an Element of the Fight against Corruption in the Bodies of Internal Affairs***

*The author examines the administrative acts of the bodies of internal affairs, their essence, features and types. The issue of implementation of legal regulations related to anti-corruption in the bodies of internal affairs have been highlighted. The main ideas on individual administrative acts of the bodies of internal affairs have been analyzed and proposals to improve legislation in this area have been made. It was determined that individual acts are common in practice of state-administrative activity, as they comply with its purpose and executive function. Attention has been drawn to the fact that internal affairs bodies approve a set of acts which apply the rules of administrative law in accordance with laws that provide the mechanism of anti-corruption.*

*It has been proved that law enforcement acts have the same nature as the acts issued by other state authorities. They are individual, imperious, binding, regulating and can cause certain legal consequences. It is concluded that the act which applies the rules of administrative law is an objective expression, made by the actions of a particular agency or official on the application of these rules. The need to publish the executive regulations, which contain rules of administrative law enforcement regulations and requirements arising from the legislation on corruption has been proved.*

**Keywords:** *administrative acts, bodies of internal affairs, corruption, legality, control, supervision, production, competence, responsibility.*

**Постановка проблеми.** Процес становлення правової держави в Україні розвивається повільно і часом суперечливо. Реформа державних інститутів, яка покликана забезпечити їх ефективне функціонування на основі принципів верховенства права і закону, здійснюється, фактично, одночасно зі створенням інститутів громадянського суспільства. Разом з тим, лише права і свободи громадян, які надійно захищені державою, можуть стати запорукою поступального розвитку даного процесу. Сучасний стан українського суспільства характеризується послабленням багатьох механізмів регулювання соціальної поведінки, розмиттям нормативно-ціннісної системи, зниженням соціального контролю, що дуже погано позначається на морально-правовій сфері. Під загрозою опинилися такі основоположні права громадян, як право на життя, здоров'я, безпеку, без яких всі інші права втрачають сенс.

У цих умовах особливої актуальності набуває діяльність органів внутрішніх справ та дотримання законності під час реалізації правоохоронної функції. Проблемним аспектом у цій сфері є окремі прояви корупції, які стають на перешкоді ефективного захисту прав та свобод наших громадян. Окремо потрібно зупинитися на адміністративних актах органів внутрішніх справ, як одному з основних елементів боротьби з корупцією. Дослідження теорії реалізації правових приписів, які стосуються протидії корупції в органах

внутрішніх справ, дозволяє зробити висновок про те, що недостатнє знання змісту механізму протидії корупції в органах внутрішніх справ вкрай несприятливо позначається на рівні законності та дисципліни.

У зв'язку з цим, цілком виправдано розгляд механізму адміністративно-правового регулювання протидії корупції в органах внутрішніх справ з точки зору певної системи. Механізм протидії корупції в органах внутрішніх справ може бути більш дієвим при винесенні правозастосувальних актів. Без винесення правозастосувальних актів говорити про ефективність механізму протидії корупції в органах внутрішніх справ дуже складно. Тому цілком логічно коротко зупинитися на загальнотеоретичному аналізі адміністративних актів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У юридичній літературі цій проблемі приділяється недостатня увага, незважаючи на її очевидне науково-практичне значення. Даному питанню та загальнотеоретичним аспектам порядку винесення адміністративних актів в органах внутрішніх справ присвятили свої праці такі вчені як: В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, А.С. Васильєв, Л.В. Коваль, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух.

**Виклад основного матеріалу.** На думку А. Т. Рагімова, органи виконавчої влади видають безліч найрізноманітніших правозастосувальних

актів. Правозастосувальні акти є результатом відповідної державно-владної діяльності. Вони відокремившись від неї, набувають статусу самостійного правового явища з характерними властивостями [1, с.119].

У сфері протидії корупції в органах внутрішніх справ виносяться регламентуючі, дозвольні, заборонні, акти припинення та застосування. Розглянемо детально деякі з названих правозастосувальних актів.

А. П. Коренєв зазначає, що застосування норм адміністративного права – це індивідуальний юридичний акт, що вирішує конкретну управлінську справу, персонально визначає поведінку адресата, що володіє державно-владним творчим характером, і який видається уповноваженими державними органами та посадовими особами [2, с.116].

Погоджуємося з твердженням Д. М. Бахраха, який вважає, що індивідуальні акти – це рішення суб'єктів адміністративної влади з конкретних питань, які звернені до конкретних осіб. Будучи у своїй основній масі правозастосувальними актами, вони породжують, змінюють та припиняють правовідносини. Серед них найбільше правозастосувальних та оперативно-розпорядчих. Іншим різновидом індивідуальних актів є правоохоронні та юрисдикційні рішення [3, с. 277].

А. П. Альохін, А. А. Кармолицький, Ю. М. Козлов відзначають, що індивідуальні акти, на відміну від нормативних, носять яскраво виражений правозастосувальний характер. У цих актах завжди отримують своє пряме вираження конкретні юридично-владні волевиявлення суб'єктів виконавчої влади. Конкретність даних актів виявляється в тому, що з їх допомогою вирішуються індивідуальні адміністративні справи, що виникають у сфері державного управління, дані акти персоніфіковані: їх адресат – певна особа, вони є юридичними фактами, що породжують виникнення конкретних адміністративних правовідносин [4, с. 245].

Індивідуальні акти найбільш поширені в практиці державно-управлінської діяльності, оскільки вони найбільшою мірою відповідають її виконавчому призначенню і служать найважливішим засобом оперативного вирішення поточних питань управління. Індивідуальні акти забезпечують реалізацію

юрисдикційної (правоохоронної) функції адміністративного права та виконавчої влади. Індивідуальні акти завжди є актами застосування адміністративно-правових норм.

Досліджуючи механізм правового регулювання у сфері охорони громадського порядку, І. І. Веремеєнко говорить про те, що індивідуальний акт в адміністративному праві – це владний юридичний акт, який вирішує конкретне питання в процесі виконавчо-розпорядчої діяльності органів державного управління, персонально визначає права та обов'язки учасників адміністративно-правових відносин, що відкриває можливість їх виникнення, зміни або припинення [5, с. 48].

Проаналізувавши специфічні ознаки актів застосування норм адміністративного права в діяльності органів внутрішніх справ, А. Д. Черкасов зазначає, що юридичну природу правозастосувальних актів органів внутрішніх справ визначають загальні характерні риси актів застосування права, які видаються всіма державними органами. Вони індивідуальні, мають владний характер, є обов'язковими для виконання, підзаконними, викликають певні юридичні наслідки [6, с. 93].

Органи внутрішніх справ, здійснюючи покладені на них завдання та функції, приймають велику кількість адміністративних актів. Ці акти приймаються у зв'язку із здійсненням адміністративної, оперативно-розшукової діяльності, а також досудового розслідування. При проведенні досудового розслідування органи внутрішніх справ видають правові акти кримінально-процесуального характеру. Порядок їх видання регламентується кримінально-процесуальним законодавством. Акти оперативно-розшукового характеру приймаються у зв'язку із здійсненням органами внутрішніх справ оперативно-розшукових функцій. Прийняття цього роду актів визначено Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність» [7].

Більшість актів, які видаються органами внутрішніх справ, належить до актів державного управління. Особливістю управлінських актів є те, що вони спрямовані на регулювання і вирішення питань управління, що виникають у сфері внутрішніх справ в сфері охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки [8].

Органи внутрішніх справ видають нормативні та індивідуальні акти управління. Видання нормативних актів управління органами внутрішніх справ обумовлено необхідністю регулювання суспільних відносин, що виникають у сфері внутрішніх справ. Уповноважені керівники органів внутрішніх справ видають накази, інструкції, положення, статuti та інші нормативні акти. Нормотворча компетенція органів внутрішніх справ різноманітна, її обсяг встановлюється залежно від місця, яке займає в ієрархічній системі орган внутрішніх справ, його функцій. Так, Міністерство внутрішніх справ України володіє більш широкими правами по виданню нормативних актів, ніж територіальні органи внутрішніх справ. Приймаючи нормативні акти, Міністерство внутрішніх справ України визначає компетенцію структурних підрозділів органів внутрішніх справ (головних управлінь, управлінь, відділів, відділень поліції).

Нормативними актами Міністерства внутрішніх справ України регламентується порядок організації та діяльності органів внутрішніх справ за окремими напрямками або питань роботи (по здійсненню ліцензійно-дозвільної діяльності, щодо забезпечення безпеки дорожнього руху).

Індивідуальні правові акти управління приймаються органами внутрішніх справ у зв'язку з вирішенням конкретних питань, що виникають у сфері внутрішніх справ. Будь-який орган внутрішніх справ в тому чи іншому обсязі володіє правом прийняття індивідуальних актів управління. Органи внутрішніх справ видають індивідуальні акти-регулятори і правоохоронні акти. Акти-регулятори, видаються на основі правової норми, регулюють конкретні суспільні відносини, встановлюють суб'єктивні права й обов'язки учасників правовідносин. Наприклад, акт управління, що дозволяє громадянину придбати вогнепальну зброю, регулюватиме відносини цього громадянина з магазином, який торгує вогнепальною зброєю, та іншими органами і організаціями. Органи внутрішніх справ за допомогою видання індивідуальних актів управління чинять активний вплив на сам процес розвитку суспільних відносин у сфері внутрішніх справ, у сфері правопорядку.

Правоохоронні індивідуальні акти органів внутрішніх справ націлені на охорону

врегульованих юридичними нормами суспільних відносин, покликані забезпечити їх недоторканність. За допомогою цих актів здійснюється захист прав, свобод і законних інтересів громадян, підприємств, установ, організацій. Правоохоронні акти управління можуть бути у вигляді приписів, вимог про припинення правопорушення, у вигляді постанови про припинення правопорушення, притягнення до адміністративної відповідальності, накладення адміністративного стягнення та ін.

Адміністративні акти органів внутрішніх справ можуть бути виражені письмово, усно або конклюдентним способом. Вони можуть бути безстроковими і терміновими, актами МВС України, ГУ Національної поліції, відділів, відділень. Усі акти органів внутрішніх справ повинні відповідати вимогам, які ставляться до актів державного управління. Одним з поширених адміністративних актів органів внутрішніх справ є адміністративний договір.

У процесі управлінської діяльності її суб'єкти укладають угоди один з одним і іншими органами, організаціями та громадянами. Цей договір є юридичним фактом, його висновок означає виникнення правовідносини між суб'єктами на основі добровільного погодження їх волі. Договори можуть бути укладені про розподіл компетенції в питаннях управління, про розмежування або делегування предметів ведення, про взаємодію і співробітництво, про надання сприяння в охороні громадського порядку (наприклад, договір між органом внутрішніх справ і приватною охоронною службою), а також контракти з державними службовцями.

На відміну від актів управління адміністративний договір характеризується рівністю сторін, незважаючи на те, що однією з них є державний орган, а сам договір укладається на основі норм адміністративного права. Поступовий перехід до європейських цінностей розширює сферу застосування адміністративних договорів в управлінській діяльності.

Узагальнення основних наукових поглядів дозволяє зробити висновок про те, що акт застосування норми адміністративного права є об'єктивним виразом результатів дій конкретного органу або посадової особи щодо застосування даних норм, в якому



формулюються основні висновки щодо вирішених питань.

На підставі антикорупційного законодавства, що визначає механізм протидії корупції в органах внутрішніх справ, приймається цілий ряд актів застосування норм адміністративного права. Правозастосувальні акти видаються на підставі як закону, так і нормативних правових актів органів виконавчої влади, а також інших нормативних правових актів.

Так, стаття 67 Закону України «Про запобігання корупції» закріплює, що нормативно-правові акти, рішення, видані (прийняті) з порушенням вимог закону, підлягають скасуванню органом або посадовою особою, уповноваженою на прийняття чи скасування відповідних актів, рішень, або можуть бути визнані незаконними в судовому порядку за заявою заінтересованої фізичної особи, об'єднання громадян, юридичної особи, прокурора, органу державної влади, зокрема Національного агентства, органу місцевого самоврядування [9].

Однією з основних форм попередження та припинення корупційних правопорушень в органах внутрішніх справ є винесення адміністративного акту про проведення службової перевірки.

Службова перевірка проводиться для встановлення обставин, причин і умов порушення службової дисципліни, яка вчинена співробітником, або надзвичайної події в органі внутрішніх справ.

До основних завдання службової перевірки можна віднести:

- встановлення обставин, причин і умов вчинення правопорушення або надзвичайної події;
- встановлення співробітника, який вчинив корупційний проступок, та інших осіб, причетних до його вчинення;
- визначення ступеня винності за невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків конкретними співробітниками;
- підготовка пропозицій про міру дисциплінарної або іншої відповідальності співробітника, який вчинив корупційне правопорушення;
- вироблення рекомендацій з

організації та проведення заходів попереджувально-профілактичного характеру, які спрямовані на усунення причин і умов, що сприяли вчиненню корупційного правопорушення.

Начальник органу внутрішніх справ при порушенні проти свого співробітника кримінального провадження, яке пов'язане з корупцією, повинен одночасно з проведенням розслідування організувати за місцем служби проведення службової перевірки. Начальник органу внутрішніх справ використовує матеріали перевірки та рекомендації за її результатами у своїй повсякденній діяльності для зміцнення дисципліни, профілактики та недопущення корупційних правопорушень. Приводом для призначення перевірки є факт порушення дисципліни, який викладений у поданні, повідомленні (орієнтуванні) органу досудового слідства, прокуратури, суду, іншого державного органу або його посадової особи, відомості, що містяться в публікаціях засобів масової інформації, в листах, заявах юридичних або фізичних осіб, а в інших випадках – на розсуд начальника органу внутрішніх справ. Начальник органу внутрішніх справ, оцінивши відомості про характер корупційного правопорушення і встановивши привід для проведення перевірки, зобов'язаний вжити негайних заходів до організації її проведення.

Начальник органу внутрішніх справ може доручити проведення перевірки конкретному співробітнику або групі співробітників. Співробітник при проведенні перевірки діє від імені начальника органу внутрішніх справ, який її призначив. Співробітник, на якого покладено проведення перевірки, виконує підготовчу роботу, яка може включати в себе:

- розробку плану проведення перевірки;
- вивчення законодавчих та інших нормативно-правових актів з питань, що підлягають з'ясуванню в ході перевірки;
- вивчення документів митного органу та особових справ співробітників, що мають відношення до правопорушення (надзвичайної події);
- аналіз даних про стан службової дисципліни, вивчення матеріалів попередніх перевірок;
- інші заходи залежно від обставин

вчинення корупційного правопорушення.

Начальник органу внутрішніх справ при необхідності затверджує план проведення перевірки, інструктує співробітників щодо конкретних питань, що підлягають з'ясуванню в ході її проведення.

Співробітник, який вчинив корупційне правопорушення, наказом начальника органу внутрішніх справ може бути тимчасово, на період проведення службової перевірки відсторонений від виконання службових обов'язків. Співробітник, який тимчасово відсторонений від виконання службових обов'язків, знаходиться в розпорядженні безпосереднього начальника, якщо інше не вказано у наказі. Під час тимчасового відсторонення співробітника від виконання службових обов'язків повинні бути вжиті заходи, що виключають його несанкціонований доступ до табельної зброї, спеціальних засобів, засобів обчислювальної техніки та оргтехніки, службових документів і матеріалів.

**Висновки.** Таким чином, можна зазначити, що органи внутрішніх справ, здійснюючи покладені на них завдання та

функції, приймають велику кількість адміністративних актів. Вони видають нормативні та індивідуальні адміністративні акти управління. Видання нормативних актів управління органами внутрішніх справ обумовлено необхідністю регулювання суспільних відносин, що виникають у сфері внутрішніх справ. Уповноважені керівники органів внутрішніх справ видають накази, інструкції, положення, статuti та інші адміністративні акти. Адміністративні акти органів внутрішніх справ можуть бути виражені письмово, усно або конклюдентним способом. Вони можуть бути безстроковими і терміновими. Нормотворча компетенція органів внутрішніх справ дуже різноманітна, її обсяг встановлюється залежно від місця, яке займає конкретний орган в ієрархічній системі та його функцій.

#### Список використаних джерел:

1. Рагимов А. Т. Содержание юрисдикционных правоприменительных актов органов внутренних дел / А. Т. Рагимов // Проблемы развития правоохранительных органов. – М., 1994. – С. 119–125.
2. Коренев А. П. Нормы административного права и их применение / А. П. Коренев. – М. : Юридическая литература, 1978. – 232 с.
3. Бахрах Д. Н. Административное право России / Д. Н. Бахрах. – М. : НОРМА, 2000. – 640 с.
4. Административное право Российской Федерации / А. П. Алексин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов. – М. : ИКД «Зерцало-М», 1997. – 672 с.
5. Веремеенко И. И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка / И. И. Веремеенко. – М. : Изд-во ВНИИ МВД СССР, 1982. – 111 с.
6. Черкасов А. Д. Акты применения права органами внутренних дел – разновидность управленческой деятельности / А. Д. Черкасов // Актуальные проблемы теории и практики государственного управления. – Воронеж, 1990. – С. 93–99.
7. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18 лютого 1992 року №2135-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2135-12>.
8. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. // Урядовий кур'єр від 12.08.2015. – 2015. – № 146.
9. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 року №1700-VII: [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

### References

1. A. T. Rahimov, Content of Jurisdictional Law Enforcement Acts of Internal Affairs Agencies / A. T. Rahimov // Issues of Law Enforcement Agencies Development. – M., 1994. – Pp. 119–125.
2. A. P. Korenev, Regulations of Administrative Law and their Use / A. P. Korenev. – M. : Yuridicheskaya literatura, 1978. – 232 p.
3. D. N. Bakhrakh, Administrative Law of Russia. – M. : NORMA, 2000. – 640 p.
4. Administrative Law of Russian Federation / A. P. Alekhin, A. A. Karmolitskii, Yu. M. Kozlov. – M. : IKD “Zertsalo-M”, 1997. – 672 p.
5. I. I. Veremeenko, Mechanism of Administrative and Legal Regulation in the Field of Keeping Public Order / I. I. Veremeenko. – M. : Publishing House of BNII MVD SSSR, 1982. – 111 p.
6. A. D. Cherkasov, Act of Using Law by Internal Affairs Agencies – Variety of Management Activity / A. D. Cherkasov // Relevant Issues of Theory and Practice of Public Administration. – Voronezh, 1990. – Pp. 93–99.
7. On Operative and Search Activity : the Law of Ukraine dated February 18, 1992 No. 2135-XII [Online resource]. – Access : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2135-12>.
8. On the National Police : the Law of Ukraine dated July 2, 2015 // Uriadovi kurier (Governmental Courier) dated August 12, 2015. – 2015. – No. 146.
9. On Prevention of Corruption : the Law of Ukraine dated October 14, 2014 No. 1700-VII [Online resource]. – Access : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.